

Wirtschaftspolitische Reformen in Japan - Kultur als Hemmschuh?

Pascha, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pascha, W. (2002). *Wirtschaftspolitische Reformen in Japan - Kultur als Hemmschuh?* (Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften / Duisburg Working Papers on East Asian Studies, 44). Duisburg: Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Institut für Ostasienwissenschaften IN-EAST. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-351614>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DUISBURGER ARBEITSPAPIERE OSTASIENWISSENSCHAFTEN
DUISBURG WORKING PAPERS ON EAST ASIAN STUDIES

No. 44/2002

Wirtschaftspolitische Reformen in Japan – Kultur als Hemmschuh?

Werner Pascha

Institut für Ostasienwissenschaften (Institute for East Asian Studies)
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg
D-47048 Duisburg, Germany
Tel.: +49-203-379-4191
Fax: +49-203-379-4157
e-mail: oawiss@uni-duisburg.de

©by the authors
January 2002

Title/Titel:

Wirtschaftspolitische Reformen in Japan – Kultur als Hemmschuh?

Autor/Author:

Werner Pascha

Series/Reihe

Duisburg Working Papers on East Asian Studies, No. 44/ Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften, Nr. 44

Abstract/Zusammenfassung:

The paper starts from the assumption that a lasting recovery of Japan's economy can only come about by a reform of economic policy decisive enough to re-establish confidence again. The adherence to the rule of law and the establishment of independent agencies might provide a solution, but these methods could well be jeopardised by cultural factors in the sense of the cognitive-evolutionary approach of economic policy theory. The influence of certain values and views is looked at, especially regarding a disposition towards so-called generalised exchange mechanisms, the prospects of a credible self-commitment via the rule of law as well as the employment of elements of direct democracy and federalism. By and large the paper is sceptical about the chances of a reform in accordance with the aims as set out above, even though there are in reality first signs of attempts at establishing the rule of law and agency independence.

Das Papier geht von der Überlegung aus, dass eine nachhaltige Erholung der japanischen Wirtschaft eine entschiedene Reform der Wirtschaftspolitik voraussetzt, um verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen. Dazu bietet sich neben einer Regelerorientierung die Einrichtung unabhängiger Agenturen an. Dieser Weg könnte aber im Sinne des kognitiv-evolutionären Ansatzes der Theorie der Wirtschaftspolitik durch kulturelle Faktoren gefährdet sein. Untersucht werden der Einfluss von bestimmten Werten und Weltansichten, dabei insbesondere eine Disposition zu sog. generalisierten Austauschbeziehungen, die Chancen einer glaubhaften Selbstbindung über das Recht sowie der Einsatz von Elementen der direkten Demokratie und des Föderalismus. Insgesamt überwiegt in dem Papier eine skeptische Haltung gegenüber den Chancen einer Reform im obigen Sinne, selbst wenn sich einzelne Aspekte möglicher Lösungsansätze in der Realität bereits abzeichnen.

Keywords:

Wirtschaftspolitik, Ordnungspolitik, Reform, Vertrauen, Japan

Procurement/Bezug:

You may download this paper as a word-document under / Als Download ist das Papier zu beziehen als Word-Datei unter:

<http://www.uni-duisburg.de/Institute/OAWISS/download/doc/paper44.doc>

or for the Acrobat Reader under / oder für den Acrobat Reader unter:

<http://www.uni-duisburg.de/Institute/OAWISS/download/doc/paper44.pdf>.

Libraries, and in exceptional cases, individuals may order hard copies of the paper free of charge at/ Bibliotheken, und in Ausnahmefällen auch Privatpersonen, können das gedruckte Papier kostenfrei bestellen bei der

Gerhard-Mercator-Universität

Institut für Ostasienwissenschaften, Geschäftsstelle

D-47048 Duisburg

Wirtschaftspolitische Reformen in Japan - Kultur als Hemmschuh?*

Werner Pascha, Duisburg

1. Zur Thematik

Die wirtschaftlichen Probleme der japanischen Volkswirtschaft haben inzwischen ein Besorgnis erregendes Ausmaß erreicht. Die Arbeitslosigkeit ist mit über 5 Prozent auf den höchsten Stand seit der ersten Hälfte der 50er Jahre gestiegen, als Millionen von Kriegsheimkehrern integriert werden mussten. Bezüglich der Wachstumsperspektiven ist derzeit eine Rezession, d. h. ein Rückgang des Bruttoinlandsproduktes, zu befürchten. Verbunden ist dies mit deflatorischen Tendenzen. Der Aktienmarkt ist auf den niedrigsten Stand seit den frühen 80er Jahren gesunken. Das vorliegende Papier geht von der Überlegung aus, dass eine Erholung eine entschiedene Reform der Wirtschaftspolitik voraussetzt, die verlorenes Vertrauen in die wirtschaftspolitischen Ergebnisse und Prozesse zurückgewinnt. Eine solche Reform aber, so die zentrale Leitfrage dieses Papiers, könnte durch kulturelle Faktoren, d. h. durch grundlegende, nur einem langsamen Wandlungsprozess unterworfenen Verhaltens- und Sichtweisen gefährdet sein.

Um diese Problematik zu diskutieren, sind zunächst zwei Vorfragen zu behandeln. Erstens ist zu präzisieren, was im vorliegenden Fall als „wirtschaftspolitische Reformen“ angesprochen werden soll. Zweitens ist eine solche Präzisierung erst recht für den schillernden Begriff der „Kultur“ angebracht, den man heutzutage kaum mehr ohne zumindest mitgedachte Anführungszeichen zu verwenden wagt.

2. Zur Rolle wirtschaftspolitischer Reformen im heutigen Japan und ihrer analytischen Behandlung

Den Erklärungsansätzen und Therapievorschlügen angesichts der Schwäche der japanischen Wirtschaft ist gemeinsam, dass der staatlichen Wirtschaftspolitik bzw. dem Staatsversagen ein bedeutender Beitrag zugemessen wird. Im einzelnen werden dabei aber durchaus unterschiedliche Aspekte angesprochen (vgl. als Überblick etwa *Boltho / Corbett* 2000; *Pascha* 2001). Zum Teil wird als kritischer Engpassfaktor eine fehlerhafte Konjunkturpolitik vermutet. Die korrektiven Vorschläge reichen von einem noch mutigeren *deficit spending* (vgl. *Posen* 1998) bis zur Verfolgung eines Inflationsziels, um einer keynesschen Liquiditätsfalle zu entkommen (vgl. *Krugman* 1998). Auf einer ähnlichen Ebene wie die Forderung nach einem

* Der Verf. dankt den Teilnehmern der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme in Leipzig für kritische Hinweise, insbesondere dem Korreferenten Jens *Hölscher*, Brighton. Ein besonderer Dank gilt darüber hinaus Erich *Weede*, Bonn, für wertvolle Anregungen.

expliziten Inflations- bzw. Abwertungsziel setzen *McKinnon* und *Ohno* (1999) an, wobei sie allerdings in eine gänzlich andere Richtung argumentieren. Für sie liegt das Hauptproblem in weiteren Aufwertungserwartungen bezüglich des Yen, welche trotz niedrigster Nominalzinsen einen hohen Realzins zementieren. Mit der Erwartung eines stabilen Yen, welche durch ein amerikanisch-japanisches Abkommens entstehen könnte, würden dann Anreize zur Verwendung von Yen und einer Belebung der Wirtschaft entstehen.

Solchen Politikvorschlägen stehen eine ganze Reihe von praktischen Einwänden entgegen: so wird zumeist der Widerstand bestimmter Interessengruppen vernachlässigt, bezüglich einer Abwertung z. B. der potenzielle Protest ost- und südostasiatischer Länder, hinsichtlich einer vertraglichen Stabilisierung der Wechselkurse der Unwillen einflussreicher politischer Kräfte in den USA. Fraglich ist zudem, ob Effekte in einer Größenordnung erwartet werden können, welche die japanische Volkswirtschaft tatsächlich auf einen qualitativ anderen Pfad heben würde. Am grundlegendsten ist allerdings der Zweifel daran, inwieweit der japanische Staat – d. h. Kabinett, Finanzministerium, auch die formal unabhängige Zentralbank – eine entsprechend rigorose Politik glaubwürdig und nachhaltig betreiben kann. Bezüglich einer Stabilisierung der Wechselkurse stellt sich etwa die Frage, ob der labilen japanischen Wirtschaftspolitik die Kraft zugetraut wird, eine solche vertragliche Bindung auch unter widrigen Umständen durchzuhalten. Hinsichtlich einer bewusst betriebenen Inflationierung bzw. Abwertung ist zu fragen, ob die Wirtschaftssubjekte daran glauben werden, dass eine solche Politik auf die Überwindung der aktuellen Krise beschränkt ist; die Anreize für den Staat, sich aus der katastrophalen Staatsverschuldung durch das klassische Mittel einer Inflation zu befreien, mag übermächtig erscheinen.

Andere Autoren gehen von daher auf weiterreichende Fragen der Rolle des Staates ein. Manche Analysen der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion sind dabei auf die untergeordnete instrumentale Ebene ausgerichtet. So spricht der IWF in seinen Artikel IV-Konsultationen mit Japan beispielsweise wettbewerbspolitische Themen wie die Verbesserung des Konkursverfahrens an, eine Reform der Rechnungslegungsvorschriften, der Möglichkeit, erworbene Pensionsansprüche beim Arbeitsplatzwechsel zu transferieren u. ä. m. (vgl. *IWF* 2000). Sosehr solche Einzelmaßnahmen anzumahnen sind, lösen sie doch nicht die grundlegende Wachstumsproblematik, sondern nehmen sich nur relativ isolierter Einzelprobleme an. Es stellt sich von daher die Frage, ob die maßgebliche Ebene zur Diskussion von Reformen nicht die wirtschaftspolitische Verfassung sein müsste. Der Grund liegt darin, dass der Staat mit seiner Wirtschaftspolitik in einer tiefen Vertrauenskrise steckt. Es ist also nicht damit getan, einzelne Instrumente „richtig“ zur Anwendung zu bringen, da dies verlorenes Vertrauen nicht hinreichend restituieren würde.

Die These eines tiefergehenden Vertrauensverlustes lässt sich anhand der inzwischen säkular anmutenden Konsumschwäche verdeutlichen. Die Konsumneigung geht seit den frühen 90er Jahren kontinuierlich, über einzelne Konjunkturphasen hinweg, zurück. 1992 betrug sie noch 76 Prozent, 2000 nur noch 72 Prozent, mit einer leichten Aufwärtstendenz in den letzten Monaten (Daten nach dem *Family Income and Expenditure Survey*; vgl. *BoJ* 2001). Grundsätzlich ist in Rechnung zu stellen, dass die Konsum- bzw. die Sparquote von einer ganzen Reihe von Determinanten beeinflusst werden kann. Bei einer sorgfältigen Auswertung verfügbaren Datenmaterials, welches einen differenzierten Blick auf das Sparverhalten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen erlaubt, wird jedoch deutlich, dass die hohe Sparquote vor allem durch Vorsicht und Zukunftsangst bezüglich der Beschäftigungsentwicklung und der Alterssicherung erklärt werden kann (vgl. *Ishikawa / Yajima* 2001; *Ono / Itotani* 2001). Offenbar wird dem Staat nicht mehr zugetraut bzw. vertraut, diese Probleme im Sinne der Prinzipale lösen zu können bzw. zu wollen.

Wenn die Problematik der japanischen Wirtschaftspolitik tatsächlich auf der Vertrauensebene angesiedelt ist, dann wird damit der Rahmen der konventionellen Theorie der Wirtschaftspolitik gesprengt. Hilfreich kann dann ein kognitiv-evolutionärer Ansatz sein, der die Perzeption von Wirtschaftspolitik thematisiert (vgl. grundlegend: *Meier / Slembeck* 1994). Dieser Ansatz ist insbesondere zur Untersuchung realer Prozesse der Politikformulierung geeignet. Dabei werden kognitionswissenschaftliche Erkenntnisse zur Rolle von Wahrnehmungs-, Erkenntnis- und Kommunikationsprozessen im Umgang mit komplexen Phänomenen aufgenommen (vgl. *Koch* 1998, insbes. S. 599-602).

Der Ansatz kann und braucht hier nicht im Detail dargestellt werden. Die Verbindung zu Kulturphänomenen soll jedoch kurz angesprochen werden. Grundsätzlich können im kognitiv-evolutionären Ansatz die Phasen der Problemstellung und der Problembehandlung unterschieden werden. Wirtschaftspolitische Probleme müssen zunächst einmal erkannt und definiert werden. Dazu finden Prozesse auf individueller und sozialer Ebene statt, welche in bestehende Wahrnehmungs- und Deutungsmuster eingebettet sind. Auch auf der kollektiven Ebene stehen neue Probleme nicht einfach „für sich selbst“, sondern ihre Aufnahme und Verfolgung ist in die bestehenden diskursiven Muster eingebunden. Eine ähnliche Einbettung ist in der Phase der Problembehandlung mit ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen, der Maßnahmenoperationalisierung und -durchführung zu beobachten. Dabei nehmen wirtschaftspolitische Maßnahmen auch in ihrem substantiellen Kern kognitiv-diskursive Strukturierungen ihres gesellschaftlichen Umfeldes auf. So lassen sich reale und symbolische Maßnahmen unterscheiden, wobei erstere zumeist auf die konkrete Überwindung von Soll-Ist-Abweichungen etwa im Rahmen von Fiskal- und Geldpolitik gerichtet sind, letztere jedoch

häufig auf die in kognitiven Mustern angelegten Kausalitätsvermutungen zum wirtschaftspolitischen Handeln abheben. Die vorherrschenden *regulative beliefs* - im Sinne von Präferenzen und Weltbildern bzw. Ursache-Wirkungs-Vermutungen (vgl. *Slembeck*, 1997, S. 244 f.) - sind dabei ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Prozesse wirtschaftspolitischer Problemstellung und -behandlung.

Der wirtschaftspolitische Prozess von der Problemdefinition bis zu den konkreten Umsetzungsversuchen getroffener Entscheidungen ist also von daher äußerst abhängig von den in den Individuen wie in ihrem sozialen Zusammenspiel angelegten Denkmustern. Kultur ist mithin prägend für den Ablauf und die möglichen Ergebnisse wirtschaftspolitischer Reformen. Sie beeinflusst Länge, Richtung und Erfolgsträchtigkeit entsprechender Maßnahmen. Das bedeutet nicht, dass andere Einflussfaktoren keine Rolle mehr spielen. Insbesondere gilt das für den Einfluss der in der Modernen Politischen Ökonomie (vgl. *Frey* 1977) bzw. der Neuen Institutionenökonomik thematisierten individuellen Interessen der beteiligten Akteure. Die kognitiv-evolutionäre Sicht ist damit durchaus vereinbar, indem sie sich an die *homo oeconomicus*-Annahme und den methodologischen Individualismus anschließt und die bestehenden Ansätze ergänzt, nicht ersetzt. Damit sind die Akteure in ihrer Interessen- und Realitätswahrnehmung kontextabhängig, verhalten sich in diesem Rahmen jedoch durchaus eigenrational.

Der kognitiv-evolutionäre Ansatz betont den evolutorischen, offenen Charakter der ablaufenden Prozesse. Neue exogene Entwicklungen wirken sich aus, es kommt zu Variation, Modifikation etc. Damit wird auch eine Tendenz zu inkrementalen Veränderungen gesehen. Größere Schritte („Reformen“) auf der konstitutionellen Ebene sind eher unwahrscheinlich. Gleiches gilt für konsistente Gesamtentwürfe. Die beständigen Bargaining- und Bewusstmachungsprozesse werden sogar eher zu einer Inkonsistenz der eingesetzten Wirtschaftspolitiken führen, die bereits aus sich heraus kaum stabil sein kann.

Wenn oben als Kernproblem der japanischen Wirtschaftspolitik der Vertrauensverlust gegenüber dem Staat und seiner Politik identifiziert wurde, so steht bezüglich möglicher Auswege allerdings offenbar ein „Gestaltwandel“ der Wirtschaftspolitik zur Diskussion. Es geht also nicht (nur) darum, etwa die Geldpolitik so feinzusteuern, dass sie auf den Beifall eines Großteils der Bevölkerung rechnen kann *und* gleichzeitig effektiv ist, sondern das Vertrauen in die Strukturen, Prozesse und Ergebnisse von Wirtschaftspolitik insgesamt zu stärken. Dass dies selbst immer nur unvollkommene Schritte eines institutionellen Designs sein können, welche das Spannungsverhältnis zwischen Zufall, Evolution und Intention zu berücksichtigen haben (vgl. *Goodin* 1996, S. 24), versteht sich dabei von selbst. Damit wird die Suche nach Stabilität bzw.

Gleichgewicht auf der konstitutionellen Ebene aufgenommen¹. Eine solche Stabilität ergibt sich, wenn die Akteure angesichts der immer neuen Umfeldvariationen sowie vor dem Hintergrund ihrer Präferenzen und Weltsichten im wesentlichen mit dem Ablauf der wirtschaftspolitischen Prozesse einverstanden sind und diese routinemäßig abgewickelt werden können².

Welcher *Kulturbegriff* wird hier unterstellt bzw. verwendet? In der Literatur herrscht bekanntlich keineswegs Einigkeit über die konzeptionelle Aufarbeitung von Kultur, und gerade in einer anwendungsorientierten, hier auf den Fall der japanischen Wirtschaftspolitik fokussierten Arbeit ist es nicht einfach, mit einer möglicherweise manieristisch ausgearbeiteten Vorstellung von Kultur praktisch umzugehen. Häufig werden unter Kultur informale Institutionen verstanden, die sich nur langsam verändern und intergenerational weitervermittelt werden (vgl. North 1990, S. 37). Sie sind durch kompatible Verhaltensweisen und -erwartungen geprägt, die u. U.

selbststabilisierende Sanktionen umfassen müssen. Eine andere Linie versteht unter Kultur Gemeinsamkeiten in den kognitiven Schemata einer angebbaren Gruppe, womit offenbar ein besonders enger Bezug zu den obigen Überlegungen besteht. Es ist auf eine mögliche Spannung zwischen beiden Konzepten aufmerksam gemacht worden (Herrmann-Pillath 2000), da kognitive Schemata, nicht aber informale Institutionen internalisiert sein müssen. Unter Beachtung dieser Problematik dürften sich aber beide Begrifflichkeiten, mit ihrem Fokus auf beobachteten Verhaltens- bzw. kognitiven Differenzen, durchaus hilfreich ergänzen.

Am Rande sei vermerkt, dass natürlich nicht einfach vordergründig von „der“ japanischen Kultur gesprochen werden kann. Vielmehr treten Gemeinsamkeiten von Verhalten und Kognition auf unterschiedlichen Ebenen auf, überlagern und beeinflussen sich gegenseitig. Die Abgrenzung des Themas ergibt sich also nicht aus der nationalstaatlichen Zuordnung von Kultur, sondern von Wirtschaftspolitik, dadurch also, dass ein Großteil der relevanten Politik auf der Ebene des japanischen Nationalstaates anfällt.

3. Das „japanische Modell“ der Wirtschaftspolitik am Ende

Mögliche Reformen des wirtschaftspolitischen Kurses stellen sich nicht auf der Basis einer *tabula rasa* dar, sondern müssen und werden im Sinne des kognitiv-evolutionären Ansatzes selbst auf ein als gescheitert empfundenes Vorgängerkonzept Bezug nehmen. Es macht demnach Sinn, zunächst die Ausgangsposition bis zum Ende der 80er Jahre zu beleuchten, um von dort her Reformbedürfnisse und -ideen zu verstehen.

¹ Auch Slembeck (1997, S. 248) spricht von Ungleichgewichten auf der konstitutionellen Ebene. Es mag hier offen bleiben, ob dies mit der evolutorischen Sicht wirklich vereinbar ist. Auf jeden Fall hilft der kognitiv-evolutionäre Analyseansatz m. E. wenig bei der Identifizierung solcher „Ungleichgewichte“.

² In solch einem Fall kann von einem sozialen Gleichgewicht gesprochen werden (Lal 1999).

Im Kern der wirtschaftspolitischen Ordnung der Nachkriegszeit wird gemeinhin ein sog. Eisernes Dreieck aus der Großindustrie, der Ministerialbürokratie und der führenden parlamentarischen Kraft, der liberal-demokratischen Partei (LDP), gesehen. Dieses System trägt stark korporatistische Züge, d. h. es wird aus den Inputs einer eng abgegrenzten Gruppe dreier organisierter Interessen heraus gesteuert. Im Gegensatz zu westlichen Korporatismen fehlt im wesentlichen die Einbindung der organisierten Arbeit, d. h. der Gewerkschaftsbewegung (vgl. *Pempel / Tsunekawa* 1979). Die innere Logik des Dreiecks im Sinne einer erfolgreichen Selbststabilisierung ergibt sich aus kompatiblen Interessen und einem entsprechenden *give and take* der Beteiligten³.

Erklärungsbedürftig sind vor allem zwei Sachverhalte: erstens, warum die Interessenkoalition nicht in kollusive *rent seeking*-Aktivitäten abglitt, und zweitens, warum sie von anderen über einen so langen Zeitraum toleriert wurde bzw. Widerstände abgefangen werden konnten. Bezüglich des ersten Punktes ist zunächst festzuhalten, dass die LDP in ihrer starken Position keineswegs ungefährdet war, sondern sie sich eine parlamentarische Mehrheit immer wieder sichern musste. Aus Sicht der LDP mag es Mitte der 50er Jahre zwei Strategien gegeben haben: einmal die Wachstumsstrategie, welche die eigene Legitimität durch ein erfolgreiches Hochwachstum sicherstellte, und zweitens der Versuch, gemeinsam mit den Eliten aus Großindustrie und Bürokratie ausbeuterisch tätig zu werden. Für die Bürokratie stellte sich die Vorzugswürdigkeit einseitiger dar. Die hohen Ministerialbeamten hatten sich vor allem *nach* dem Krieg zu einer starken Kraft entwickelt, da Politik und Industrie, damals noch geführt von den im Krieg inkriminierten *zaibatsu*-Familienkonglomeraten, von den Alliierten zurückgedrängt wurden und ihre besten Köpfe keine Führungsrolle mehr übernehmen konnten. Der Status der Bürokraten, denen formal nur eine relativ untergeordnete Agentenfunktion zukam, hing jedoch davon ab, markante Beiträge zu einem prosperierenden Gemeinwesen beizutragen, so dass für sie nur die Hochwachstumsstrategie attraktiv erscheinen konnte. Letztlich ist die Koalition an diesem historischen Bifurkationspunkt auf einen Wachstumskurs eingeschwenkt, der seine eigenen Pfadabhängigkeiten erzeugt hat.

Teilweise findet sich das Argument, die Mitglieder des Dreiecks seien auch durch eine internalisierte Wachstumsorientierung von einer egoistischen *rent seeking*-Mentalität abgehalten worden (vgl. z. B. *Johnson* 1982; *Dore* 2000). Man wird sich dieser Einschätzung als Beobachter

³ Die Vorstellung vom Eisernen Dreieck und damit der Interdependenz dreier Akteursgruppen als Ausdruck des vorherrschenden Modus der frühen Nachkriegsjahrzehnte ist nicht unumstritten. In der einflussreichen Arbeit von *Johnson* (1975) wird beispielsweise eine Dominanz der Bürokratie behauptet, während *Ramseyer* und *Rosenbluth* 1993 aus einer Public Choice-Sicht heraus betonen, dass letztlich der Politik der entscheidende Einfluss zukomme. Letztlich lässt sich der Nachweis von einseitigen Dependenzen jedoch schwer erbringen, so dass die Vorstellung eines auf wechselseitige Bezüge angelegten Netzwerks nie erfolgreich widerlegt werden konnte; vgl. dazu aus politikwissenschaftlicher Sicht auch die umsichtige Würdigung von *Kevenhörster* 2002.

schwerlich entziehen können, auch wenn intersubjektiv nachvollziehbare empirische Belege kaum anzugeben sind. In der Summe war die Interessenkompatibilität offenbar groß genug, das Eiserne Dreieck zu stabilisieren. Ein besonderer *esprit d'corps* war dafür vielleicht nicht einmal nötig. Sein Wirksamwerden stellt paradoxerweise heute eher ein Problem für eine umfassende Reform dar, wie später noch zu diskutieren sein wird.

Es war oben noch die zweite Frage offengeblieben, warum das Dreieck nicht durch den Widerspruch von Außenseitern zu Fall gekommen ist - sei es durch den formalen Mechanismus der Wahlen, sei es durch sozialen Druck. Dazu ist zu bemerken, dass das System über Jahrzehnte in der Lage war, ein relativ hohes Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig erträglicher Ungleichheit in der Verteilung sicherzustellen. Von daher war der Anreiz, Widerspruch anzumelden, dazu gleichgerichtete Interessen zu organisieren und die entsprechenden Kosten zu tragen, nicht sehr groß.

Zumindest an besonders kritischen Belastungspunkten wie der ersten Ölkrise reicht diese Erklärung allerdings nicht aus. Vorsicht ist auch deshalb angebracht, weil die Leistungen der Volkswirtschaft keineswegs in einen engen *kausalen* Zusammenhang zu den Mechanismen des Eisernen Dreiecks gebracht werden konnten. Der Nachweis, dass das japanische System der gesamtwirtschaftlichen Steuerung und insbesondere der interventionistischen Industriepolitik besonders erfolgreich war, steht immer noch aus. Zumindest aus der Nahperspektive des zeitgenössischen Beobachters waren durchaus Probleme, Schwächen und Misserfolge der staatlichen Politik auszumachen, so dass der Erfolg der Volkswirtschaft insgesamt durchaus „verwunderlich“ blieb. Selbst die Idee der Industriepolitik (*sangyô seisaku*) stellte keineswegs ein vorab durchdachtes Konzept dar, sondern wurde im *nachhinein* als Begriff geprägt, um den Interventionismus der Nachkriegszeit zu fassen und positiv zu deuten⁴.

Von entscheidender Bedeutung war deshalb, dass in der Gesamtbevölkerung offenbar eine große Bereitschaft bestand, das abgestimmte Wirken der Eliten in Politik, Industrie und Ministerien als legitime Form der Herrschaftsausübung zu akzeptieren, gegen die sich zumindest so lange kein effektiver Widerstand formieren konnte, wie die Volkswirtschaft in ihrem Leistungsprofil nicht offensichtlich ein Versagen der Spitze zum Ausdruck brachte. Die fürsorgliche Autoritätsausübung durch eine Oligarchie, von der man annimmt, dass sie als Leistungselite rekrutiert ist, wird als der Normalfall betrachtet und akzeptiert (vgl. etwa *Keehn* 1998).

In der Summe kann in der Nachkriegszeit bis in die frühen 90er Jahre eine stabile wirtschaftspolitische Ordnung ausgemacht werden, die als politisch-ökonomisch

⁴ Wichtige Beiträge zur Entglorifizierung der Industriepolitik in Japan stammen von *Komiya* (1975; zugänglicher: 1986). Lesenswert ist auch *Distelrath* (1996, insbes. S. 211-218), der sich theoriegeschichtlich mit der Entstehung des Stereotyps der „japanischen Industriepolitik“ auseinandersetzt und dabei kritisch die Rolle der an ihrem Image interessierten japanischen Akteure sowie der zum Teil zu vordergründigen westlichen Beobachter durchleuchtet.

nachvollziehbare Interessenkoalition funktionierte und deren exaltierte Position vor dem Hintergrund der vorherrschenden *regulative beliefs* nicht ernsthaft in Frage gestellt wurde. In den frühen 90er Jahren brach diese Ordnung unter dem Einfluss verschiedener Umfeldänderungen zusammen (vgl. *Pempel* 1998). Zum einen wurden die Anreize zur Kooperation im Dreieck geschwächt, und zum anderen konnte sich das Dreieck nicht mehr gegen den äußeren Druck isolieren. Innerhalb des Dreiecks hatte sich insbesondere die Position der Privatwirtschaft verändert. In den frühen Nachkriegsjahrzehnten dominierten die Interessen einer „Exportwirtschaft“. Mehr oder weniger gut geschützte Binnenmärkte und ein Finanzsystem, welches erfolgreiche Exportaktivitäten durch großzügige Kredite belohnte, waren Teil dieses Arrangements. Die Großindustrie konnte mit der Förderung des ländlichen Raums, welcher der LDP kritische Wählerstimmen sicherte, leben, weil diese Art sozialer Stabilisierungspolitik eine Grundlage für ungestörte Expansion und sogar noch ein zusätzliches Binnenmarktventil schuf. Mit der zunehmenden Internationalisierung der leistungsstarken japanischen Unternehmen veränderte sich aber deren Interessenlage: Die Firmen investierten z. B. zunehmend ins Ausland und empfanden die Versuche der „Gängelung“ durch die heimische Bürokratie immer stärker als Belastung, die sie im Vergleich mit ausländischen Wettbewerbern behinderte. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, dass aus dem Spitzenverband der international orientierten Großindustrie, dem *Keidanren*, bereits um 1990 massive und öffentliche Kritik nicht nur an der Regulierungsdichte und der informellen Einflussnahme über *gyōsei shidō* (administrative Anleitung) geübt wurde, sondern das politische System insgesamt heftig kritisiert wurde. Der Wählerstimmenkauf der LDP im ländlichen Raum und die Wahlfinanzierung durch mehr oder weniger verdeckte Spenden an die Politiker wurden nun selbst innerhalb des Eisernen Dreiecks angeprangert.

Äußerer Druck ergab sich durch das multilaterale Regulierungsumfeld (GATT-Neuverhandlungen, IWF-Konsultationsmechanismus, Basel-Vereinbarung im Rahmen der BIS etc.), welches quasi-merkantilistische, intransparente Strukturen der wirtschaftlichen Großmacht Japan immer weniger tolerierte. Vor allem der Druck aus den USA wurde immer spürbarer, der sich - mangels vorweisbarer Erfolge - nicht mehr nur auf das außenwirtschaftspolitische *interface* Japans bezog, sondern auch die binnenwirtschaftlich-strukturellen Reformerfordernisse etwa im Rahmen der *Structural Impediments Initiative* von 1990 thematisierte.

Man kann den Kreis möglicher Faktoren gewiss noch weiter ziehen. So findet sich das Argument, die *Bubble*-Phase 1996-1999 habe ein solches Ausmaß an Korruption zwischen Wirtschaft, Politik, Bürokratie und sogar organisiertem Verbrechen hervorgerufen, dass Mindestanforderungen an die Seriosität des Systems nicht mehr erfüllt gewesen seien (vgl. *Noguchi* 1992). Anders formuliert: Das Anreizdifferential zwischen *profit-seeking* und *rent-*

seeking hatte sich durch die *Bubble* markant zugunsten letzterer verschoben. Für die Eliten war es zunehmend attraktiver geworden zu versuchen, sich auf Kosten anderer Renten zu sichern, während die Alternative, sich im Verbund mit anderen auf die Schaffung neuer, zusätzlicher Werte zu konzentrieren, an Attraktivität relativ einbüßte.

In der Folge traten Spannungen nicht nur zwischen Politik und Wirtschaft, sondern auch gegenüber der Bürokratie zutage. Politik und Bürokratie versuchten beispielsweise, sich gegenseitig eine Sündenbockposition zuzuweisen. Das Verhältnis wurde zunehmend konfliktär. Die Politik versuchte, den Einfluss der Ministerialbeamten zurückzudrängen, indem man beispielsweise auf Beförderungen und die Besetzung von Spitzenpositionen einzuwirken versuchte.

Diese Entwicklungen können und müssen hier nicht genauer nachgezeichnet werden.

Entscheidend für unsere Argumentation ist, dass eine *Irreversibilität* eingetreten ist, die eine Rückkehr zur alten, korporatistischen Stabilität verbietet. Die Gründe liegen hauptsächlich in den mittlerweile vorgenommenen Änderungen einer Reihe formaler Institutionen - z. B. einer Reform des Wahlrechts -, in der Interesseninkongruenz der Träger des ehemaligen Dreiecks, im hohen Grad der internationalen Verflechtung und der dafür notwendigen Systemkompatibilität mit westlichen Systemmerkmalen sowie in der Umfeldbedingung eines Niedrigwachstums, wodurch sich Widerstand eher und leichter organisiert.

4. Optionen für eine wirtschaftspolitische Neubestimmung

Wenn die Rückkehr zu dem früheren Ordnungsrahmen, der Stabilität gewährleistet hatte, ausgeschlossen ist, stellt sich die Frage, wie ein neuer stabiler Rahmen beschaffen sein könnte und ob ein solcher Zustand erreichbar ist. In der Literatur werden für eine entsprechende Gestaltung von Wirtschaftspolitik vor allem zwei Ansätze vorgeschlagen⁵:

- eine *regelerorientierte Lösung*, bei der es zu einer formalen Einengung der Spielräume durch Rahmen- bzw. Regelsetzung kommt, wobei diese Bindung dann auch durchgesetzt werden muss (vgl. etwa *Streit* 1991, S. 278-283),
- eine *Agenturlösung*, bei der es zu einer Immunisierung der Entscheidungsträger von Umfeldeinflüssen kommt, welche die Stetigkeit der Wirtschaftspolitik gefährden würden; dabei erhalten die eingesetzten Agenturen klare Aufgaben und werden daraufhin überwacht (vgl. etwa *Tietzel* 1998, S. 702f., der von autonomen Fachinstitutionen spricht).

Die Mechanismen verfügen über spezifische Vorteile und Nachteile. Die Regelerorientierung („*rule of law*“) ist in ihrer Einfachheit besonders transparent und nimmt die Hayekschen

Bedenken gegenüber der Anmaßung des Wissens konsequent auf (vgl. *Hayek* 1975).

Wirtschaftspolitik sollte sich danach möglichst auf das Setzen von Regeln beschränken, und zwar insbesondere von „negativen“ Regeln, die bestimmtes Verhalten durch Rahmensetzung verhindern; dies ist vorzugswürdig gegenüber einem Eingreifen in Prozesse bzw. selbst gegenüber einer „positiven“ Regelsetzung im Sinne der Vorgabe eines bestimmten Agierens. Aktionsspielräume von Anbietern öffentlicher Güter sind also durch Regelsetzung zu beschränken; diese Regeln sind so verbindlich zu gestalten, u. U. durch Verfassungsrang, dass sie von den wirtschaftspolitischen Akteuren nicht umgangen werden können. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass in einer ordnungstheoretisch angelegten Theorie der Wirtschaftspolitik einem regelgebundenen gegenüber einem diskretionären Mitteleinsatz erkennbare Vorzüge eingeräumt werden. Gleichzeitig ist zu akzeptieren, dass manche Politikfelder eines diskretionären Politikeinsatzes bedürfen, wofür sich eine Agenturlösung anbietet.

Im folgenden werden wir uns auf eine Analyse von Agenturlösungen im japanischen Kontext konzentrieren. Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist fraglich, ob im sozio-ökonomischen Kontext Japans ein völliger Verzicht auf diskretionäres Handeln tatsächlich zu einer stabilen wirtschaftspolitischen Ordnung führen könnte. Die politische Kultur Japans, in der eine Fürsorgepflicht durch den Staat für das Gemeinwesen angelegt ist, dürfte dem entgegenstehen. Wir werden dieses kulturbezogene Argument allerdings hier nicht vertiefen, zumal es einen zweiten belangvollen Punkt gibt. Eine Regellösung setzt nämlich als notwendige Bedingung eine funktionstüchtige Agenturlösung voraus, weil die Einhaltung der Regeln von einer übergeordneten Instanz zu überwachen ist. Im Rahmen der üblichen Gewaltenteilung wird dies letztlich eine verwaltungsgerichtliche Einrichtung sein. Wenn also kulturbezogene Probleme bezüglich Agenturen und damit auch gegenüber (Verwaltungs-) Gerichten nachgewiesen werden können, ist damit auch die Möglichkeit regelorientierter Politikansätze mitbetroffen.

Bevor japanspezifische Aspekte von Agenturlösungen diskutiert werden, soll kurz auf das Grundgerüst der relevanten Trägerstruktur eingegangen werden. Die Agentur produziert öffentliche Güter auf der Basis einer ihr vorgegebenen Zielfunktion, gegebenenfalls unter Beachtung bestimmter Nebenbedingungen. In der Wahl ihrer Instrumente, insbesondere auch bezüglich der Intensität eines Einsatzes, ist sie im Rahmen der ihr vorgegebenen Randbedingungen frei. Ihr übergeordnet ist eine politisch dazu legitimierte Instanz, die im wesentlichen zwei Aufgaben erfüllt (was auch auf zwei Instanzen aufgeteilt sein kann): die Auswahl der Agenturleitung, im Normalfall eines Direktors, sowie die fachliche Aufsicht über

⁵ Hierbei wird davon ausgegangen, dass öffentliche Güter im Rahmen staatlicher Wirtschaftspolitik erzeugt werden sollen. Eine weitere Variante besteht darin, bei bestimmten Gütern, die früher vielleicht zu voreilig als „typisch

den Grad der Zielerreichung. Daneben ist eine Rechtsaufsicht relevant, i.d.R. im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Schließlich kann eine Beobachtung durch Dritte erfolgen; möglicherweise können sich Betroffene organisieren und in Form von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) bzw. Bürgerbewegungen Einfluss zu nehmen versuchen. Dieses Modell ist mit seinen vier Akteuren offenkundig sehr einfach und wird in der Realität kompliziertere Formen annehmen. Bereits in dieser Version wird aber die Problematik der vielfältigen, nur unvollkommen in expliziten Verträgen zu fassenden Beziehungen ersichtlich. Damit sind Agenturen Gegenstand der in der neuen Institutionenökonomik umfänglich behandelten Prinzipal-Agent-Problematik (vgl. etwa *Richter / Furubotn* 1999). Insbesondere geht es um die Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten, die es dem Prinzipal erschwert, das Verhalten des Agenten zu kontrollieren, der seine eigenen Präferenzen opportunistisch verfolgen könnte. Die Literatur zum regulativen Staat (vgl. etwa *Dunleavy* 1991; *Weingeist* 1984) hat sich intensiv mit der Frage beschäftigt, ob und wie es dem Prinzipal, d. h. der Regierung bzw. dem Parlament im Rahmen von mehrstufigen Prinzipal-Agent-Ketten, gelingen kann, seine Agenten zu überwachen. Hilfreiche Mechanismen sind die gezielte Berufung von Direktoren, Setzung kompatibler Anreize, *ex post*-Sanktionen, eine dezentrale Sammlung von Informationen sowie die Rechtsaufsicht. Das den Institutionenökonomien wenig überraschende Ergebnis ist, dass die Anreizkompatibilität nachhaltig erhöht werden kann, aber kaum eine völlige Interessenharmonie zu erwarten sein wird.

In der Praxis sind von daher immer wieder Umsetzungsprobleme aufgetreten. Reiche Erfahrungen liegen in Großbritannien vor, wo Agenturen häufig unter dem Schlagwort „Quango“ (*quasi-autonomous non-governmental organisation*) behandelt werden (vgl. etwa *Ridley / Wilson* (Hg.) 1995). Unter *Labour*- wie unter *Tory*-Regierungen benutzt, sind solche Einrichtungen ein Instrument, um komplexe staatliche Aufgaben auf nationaler, vor allem aber auch auf regionaler Ebene anzugehen. Eine Hauptkritik richtet sich gegen die Okkupierung der Agenturen durch die jeweilige Regierungspartei. In Zeiten der *Labour*-Regierung vor 1978 war dies der wichtigste Punkt der *Tories*, danach machte sich *Labour* ähnliche Argumente gegen Frau Thatcher zu eigen, und schließlich begann auch die Regierung Blair damit, die Quangos für eigene Vorstellungen dienbar zu machen. Wichtigstes Instrument war und ist dabei die Besetzung der Leitungsfunktionen mit ehrenamtlichen oder auch fest eingestellten Persönlichkeiten (*Economist* 1996, 1998a, 1998b).

Diese Probleme können als ubiquitär gelten und erfordern keine Diskussion am japanischen Beispiel. (Dabei wird offenbar vorausgesetzt, dass sich auch japanische Akteure als *homini oeconomici* verhalten und damit Anlass zur Prinzipal-Agent-Problematik im Falle

öffentlich“ charakterisiert wurden, eine Privatisierung vorzunehmen.

unvollständiger Verträge geben). Interessanter sind Modifizierungen der Zusammenhänge, die sich aufgrund von Kulturphänomenen im japanischen Kontext einstellen könnten. Ich werde dies im Rahmen der folgenden Punkte diskutieren:

- der Einfluss von *regulative beliefs*,
- der Einfluss einer Disposition zu sog. generalisierten Austauschbeziehungen,
- Chancen und Grenzen einer glaubhaften Selbstverpflichtung,
- dynamisierte Alternativen zur Förderung einer verlässlichen wirtschaftspolitischen Ordnung.

5. Der Einfluss von *regulative beliefs*

Unter den *regulative beliefs* werden hier entsprechend dem kognitiv-evolutionären Ansatz zum einen die Präferenzen verstanden, die bezüglich der Gestaltung und der Ergebnisse von Politik vorherrschend sind, zum anderen aber auch das Weltbild und dabei insbesondere die Vermutungen über Kausalbeziehungen, also etwa zur Zuverlässigkeit staatlicher Organisationsformen (vgl. *Slembeck* 1997, S. 230). An erster Stelle ist an dieser Stelle an die konfuzianischen Traditionen des Landes zu denken (vgl. z. B. einflussreich: *Morishima* 1982; *Tu* (Hg.) 1996). Eine einfache früher gängiger oder propagierter Sicht- und Verhaltensweisen wie Staatstreue, Harmonie, Unterordnung wäre allerdings höchst problematisch (vgl. auch *Pascha* 2002). Zahlreiche Studien konnten nachweisen, dass der Konfuzianismus und andere Denkschulen wie der Staatsshinto von der Regierung und anderen bewusst in ideologisierender Absicht eingesetzt wurde, um die eigene Autorität und Legitimität zu stärken und damit eine Historie gleichsam zu erfinden (z. B. *Gluck* 1985; *Tanaka* 1993; *Distelrath* 1996). Entscheidender als eine bestimmte, positiv zu charakterisierende Denkschule hat sich das *Fehlen* einer starken individualistischen Denktradition erwiesen. In Europa kommt im Zuge der mittelalterlichen Realismus-Nominalismus-Debatte der Gedanke auf, dass sich alles „Soziale“ aus den einzelnen Individuen ergebe, Gesamtheiten also nicht wirklich, sondern höchstens aus heuristischen Gründen hilfreiche Chiffren seien, was später zum Gedankengut des Liberalismus und der Idee des Staates als Sozialkontrakt führt, der bestimmten Prinzipien zu genügen hat. Im ostasiatischen Kontext fehlt eine solche „abgeleitete“ Begründung des Staates dagegen weitgehend. Die staatliche Autorität ist eine organisch in den sozioökonomischen Gesamtprozess eingebundene Größe. Das hat die Konsequenz, dass es praktisch keine aus abstrakten, übergeordneten Prinzipien abgeleitete Beschränkung des Staates gibt. Die Aufgaben des Staates ergeben sich aus den Zielvereinbarungen und werden pragmatisch, flexibel verfolgt (vgl. etwa *Pauer* 1995). Diese Tendenz zur Pragmatik bedeutet umgekehrt die Erwartung und Tendenz zum Aktionismus. Es wird als „natürliche“ Aufgabe des Staates gesehen zu handeln und damit die proklamierten Ziele auch angesichts widriger Umstände engagiert zu verfolgen.

Eine Illustration dieser Zusammenhänge ist anhand der jüngeren Entwicklungen in der japanischen Geldpolitik möglich (vgl. zu den Ereignissen etwa *Strube* 2001, S. 178-204). 1997/98 wurde die Bank von Japan auf der Basis eines neuen Zentralbankgesetzes in die Unabhängigkeit entlassen. Zuvor bestand eine deutliche, im Gesetz formulierte Abhängigkeit vom Finanzministerium. Man kann diese Ereignisse zunächst einmal als Schritt in Richtung einer Agenturlösung sehen, die das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik stärken sollte. Insoweit reagierten Regierung und Bürokratie auf das Unwohlsein in der Bevölkerung gegenüber dem vermuteten Versagen der Elitebeamten des Finanzministeriums. Tatsächlich sollte die Maßnahme jedoch in erster Linie dazu dienen, die Öffentlichkeit zu beruhigen und zu verhindern, dass ein weiter zunehmender Unmut zu einer vollständigen Zerschlagung des stolzen Finanzministeriums führte. Dass insoweit die „Unabhängigkeit“ der Zentralbank als Agentur nicht wirklich ernst gemeint war, zeigte sich sehr bald, als Kabinett und Finanzministerium nämlich massiven Druck auf die Bank ausübten, die Eckzinsen bis auf null zu senken und dort zu belassen. Dieser Druck fand durchaus öffentlich statt und durfte auf eine recht breite Zustimmung in der Allgemeinheit hoffen. Hier machte sich bemerkbar, dass das „Prinzip“ der Unabhängigkeit von der Öffentlichkeit keineswegs als besonders schützenswertes Gut angesehen wurde. Möglicherweise ging das Zögern der Zentralbank tatsächlich zu weit. Erst 2000 verfolgte die Bank angesichts einer bereits wieder stärkeren, inzwischen deutlich wahrnehmbaren Wirtschaftsschwäche eine großzügigere Geldpolitik, obwohl ein Preisauftrieb aufgrund bestehender deflationärer Tendenzen auch vorher nicht zu erwarten gewesen war. Hätte, so mag man spekulieren, die Regierung nicht so platt versucht zu intervenieren und wäre nicht so selbstverständlich ein Aktionismus der Bank erwartet worden, so hätte der Zentralbankgouverneur vielleicht nicht so starrsinnig auf seine Unabhängigkeit gepocht. Man mag in diesen Geschehnissen durchaus gewisse Parallelen zu den Vorgängen um die Europäische Zentralbank sehen, deren Präsidenten auch verschiedentlich vorgehalten wird, er wolle bei den Entscheidungen des Rates zu sehr die Unabhängigkeit betonen und lasse deshalb bei den Zinsentscheidungen das rechte Augenmaß vermissen. Insoweit sind solche Fragen nicht auf Japan beschränkt. Trotzdem bleibt die Aussage bestehen, dass die herrschende Auffassung vom Staat als pragmatischem, an Prinzipien nicht gebundenen Akteur die Entwicklung hin zu einer stabilen wirtschaftspolitischen Ordnung unter Verwendung des Instrumentes der Agentur sehr erschwert. Das „Spiel“ mit den öffentlichen Erwartungen gegenüber dem Staat im politischen Tagesgeschäft, die vielleicht halbherzigen oder auch überzogenen Abwehrversuche der Agenturdirektoren konterkarieren gerade jene Empfindung von Stabilität, um deren Förderung es eigentlich hätte gehen sollen.

6. Der Einfluss einer Disposition zu generalisierten Austauschbeziehungen

Ein zweiter möglicher Einflusskanal von Kultur ergibt sich durch die Verwobenheit interpersonaler Beziehungen in Form von Netzwerken. Vordergründig geht es darum, dass „Japaner“ in vielfältige persönliche Abhängigkeiten verwoben sind, seien sie familiärer Art, Verpflichtungen gegenüber dem früheren Lehrer oder gegenüber Schulfreunden usw. Diese Verbindungen verwickeln das Individuum in komplexe Verhaltensbeschränkungen und -erwartungen, bei denen instrumental-zweckgebundene und emotional bestimmte Motive eng verschränkt sind. Dadurch ist es außerordentlich schwierig ist, Individuen in genau spezifizierte Vertragsverhältnisse einzubinden und konformes Verhalten zu erwarten.

Die Problematik kann wiederum am Beispiel des Finanzministeriums erläutert werden. Nicht nur die Bank von Japan hat ihre Unabhängigkeit erhalten, sondern auch andere Bereiche wurden aus dem Ministerium ausgegliedert, insbesondere Funktionen der Finanzaufsicht. Der neuen *Financial Services Agency* (FSA oder *Kinyuchō*), wie die neue Behörde nach verschiedenen Umorganisationen inzwischen heißt, schlug aber sogleich eine Woge des Misstrauens entgegen. Außer den bisherigen Mitarbeitern des Finanzministeriums gab es kaum andere in Frage kommende Aspiranten zur Ausfüllung der neuen Positionen, so dass man im wesentlichen auf jene zurückgreifen musste. Damit blieben die bestehenden Beziehungen zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitern aber weiter wirksam, und es erschien unwahrscheinlich, dass trotz formaler Trennung - die FSA untersteht dem neuen Kabinettsamt - eine saubere Trennung der Funktionen möglich war. Die Ministerien sind berühmt für ihren Corpsgeist, und gerade das Finanzministerium genießt - wohl zurecht - in dieser Hinsicht einen besonderen Ruf (vgl. etwa *Brown* 1999). Eine gewisse Änderungstendenz wurde von manchem aufgrund der Tatsache erwartet, dass auch Ex-Mitarbeiter von Banken - mit ihren besonderen Kenntnissen in der kreativen Formulierung von Bankbilanzen - und Berater aus einschlägigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hinzugezogen wurden. Tatsächlich werden sie in der FSA jedoch nur als Spezialisten eingesetzt und bekleiden keine höheren Ränge in der Hierarchie; letztere sind nach wie vor zumindest de facto den Ex-Beamten des Finanzministeriums vorbehalten⁶.

Die starke Verflochtenheit und Komplexität interpersonaler Beziehungen ist in vielfältiger Weise thematisiert worden (vgl. als Einstieg *Eisenstadt* 1994). Es wird etwas auszuholen sein, um die dabei diskutierten Fragen in die Sprache der Ökonomik einzuordnen und auf die Wirtschaftspolitik anzuwenden. *Murakami et al.* (1975) (verkürzt auch in *Murakami / Rohlen* 1992) interpretieren die Verwobenheit als Ergebnis der historischen Familienform des *ie*, in der differenzierte, vasallenartige Verhältnisse vorlagen. Diese Argumentation mutet einigermaßen

deterministisch an, konnte jedenfalls m. E. nicht mit differenzierten wirtschaftshistorischen Belegen gestützt werden. Interessanter ist *Murakamis* Ansatz, zur Erläuterung der historischen Persistenz entsprechender Beziehungsmuster auf die spezifischen Eigenheiten und möglichen Vorteile von sog. „sozialen Beziehungen“ gegenüber sog. „ökonomischen Beziehungen“ einzugehen. Diese Sicht hat Vorläufer, auf die hier nicht näher eingegangen werden braucht, und sie ist auch von anderen verwendet worden, zum Teil in der Unterscheidung „generalisierter versus ausgeglichener Tauschbeziehungen“. Gemeint ist der Unterschied zwischen kurzfristigen Verträgen einerseits, denen ein transparenter Tausch - etwa homogene Ware gegen Geld auf dem Wochenmarkt - zugrunde liegt, und langfristigen Austauschbeziehungen, die weniger klar spezifiziert sind und denen ein längeres Geben und Nehmen entspricht. Diese letzteren, langfristigen bzw. in diesem Sinne generalisierten Austauschbeziehungen entsprechen offensichtlich den in der Neuen Institutionenökonomik ausgiebig diskutierten unvollständigen Verträgen als Pendant zu den „klassischen“ Verträgen (vgl. etwa *Richter / Furubotn* 1999, S. 247 f.); die entsprechenden Probleme von *lock-in* Effekten, Geiselnahme etc. brauchen hier nur stichwortartig benannt zu werden.

In der japanbezogenen Literatur wird nun betont, dass ausgeglichene versus generalisierte Austauschbeziehungen Alternativen sind, deren Wahl sich nach Eigenschaften der zu koordinierenden *Individuen* bzw. Einheiten richtet⁷. Demgegenüber interessiert den Hauptstrang der Institutionenökonomik im Anschluss an *Williamson*, bei welchen *Sachfragen* sich eher relationale Verträge oder einfache Marktbeziehungen - z. B. in Relation zur Höhe der transaktionsspezifischen Investitionen - anbieten.

Bei einer *gegebenen* Sachfrage bieten ausgeglichene und generalisierte Beziehungen jeweils spezifische Vorzüge. Erstere vermögen Agentenkosten zu vermeiden, die durch komplexe Beziehungen mit ihren moralischen Risiken entstehen würden. Letztere gehen demgegenüber das Problem der Transaktionskosten an, indem die Suchkosten, Durchsetzungskosten, Überprüfungskosten usw. vermieden werden, die bei lediglich kurzfristigen Verträgen ohne vertrauensvolle Bindungen vermehrt anfallen würden⁸. Wenn nun Voraussetzungen vorliegen, die in einer bestimmten Volkswirtschaft wie der japanischen die Agentenkosten durchgängig senken, so werden eher die Transaktionskosten zum Engpassproblem. Von daher werden in mehr Fällen als andernorts organisatorische Lösungen gewählt werden, welche das

⁶ Eigene Recherche im Frühjahr 2001

⁷ „Generalisiert“ bezieht sich hier also nicht darauf, dass dieses Verhalten in allgemeiner Weise gegenüber einer (offenen) Vielzahl anderer Akteure verwendet wird, sondern dass es inhaltlich unspezifisch bzw. unvollständig vorab spezifiziert gegenüber bestimmten Partnern Anwendung findet.

⁸ *Kester* 1996 trifft eine solche Unterscheidung z. B. sehr explizit für den Bereich der Unternehmenslenkung und verbindet den japanischen Ansatz mit dem der Transaktionskostenvermeidung, den amerikanischen mit dem der Agentenkostenvermeidung.

Transaktionskostenproblem angehen. Man wird also vermehrt zu generalisierten Austauschbeziehungen greifen.

Hier entsteht die Frage, warum Agentenkosten in Japan systematisch niedriger sein sollten, womit die Diskussion zu Fragen der Kultur zurückkehrt. Häufig werden die folgenden Punkte vorgebracht (vgl. auch *Pascha* 1996): Erstens wird auf die Homogenität der japanischen Bevölkerung hingewiesen. Eine gemeinsame Sprache und Herkunft - der Ausländeranteil ist bekanntlich sehr gering - sowie ein relativ homogenes Bildungssystem und weitgehend unumstrittene Vorstellungen von angemessener Erziehung im Elternhaus erleichtern dem Erwachsenen einen von Empathie getragenen Zugang zum anderen. Seine Hoffnungen und Erwartungen sind gut verständlich, die Kommunikation über subtile, zum Teil hochkomplexe Zusammenhänge und Abwägungen im Rahmen langfristiger Bindungen gelingt relativ reibungslos. Dies ist eine hilfreiche Bedingung für niedrige Agentenkosten - aber gewiss keine hinreichende, denn Empathie bedeutet ja keineswegs, dass man dem Anderen auch entgegenkommen *will*.

Hinzu kommt, dass die *ex post*-Möglichkeiten eines opportunistischen Verhaltens relativ beschränkt sind. *Shirking* und *exit* sind aufgrund der hohen Homogenität der Gesellschaft erschwert. Der Weg ins Ausland etwa, um einer eingegangenen Bindung zu entkommen, ist oft wenig realistisch. Die Engmaschigkeit langfristiger Bindungen vermindert die Attraktivität von *shirking* und *exit* zusätzlich. Für alle solche Bindungen ist Reputation erforderlich. Wird man in einer der Bindungen seinem Ruf nicht gerecht, wirkt sich das auch auf andere Beziehungen aus, denn zurecht werden die anderen Beziehungspartner davon ausgehen, dass sich opportunistisches Verhalten dann auch ihnen gegenüber einstellen könnte. Die möglichen Opportunitätskosten eines aufgedeckten, verunglückten *shirking* bzw. eines missglückten *exit*-Versuchs sind also sehr hoch. Umgekehrt wird gerade dadurch das vertrauensvolle Eingehen generalisierter Austauschbeziehungen erleichtert. Im Sinne der Theorie der unvollständigen Verträge wirkt das vielfältige Eingewobensein in die japanische Gesellschaft wie eine umfassende „Geiselhaft“, welche zusätzliche Aufwendungen für solche Zwecke unnötig macht. Nochmals unter einem anderen Blickwinkel formuliert ist das Wort vom Netzwerk-Charakter der japanischen Gesellschaft also insoweit wörtlich zu nehmen, als die Vielfalt der sich überlagernden langfristigen Bindungen tatsächlich positive Netzwerkeffekte erzeugt⁹.

⁹ Diese Interpretation widerspricht übrigens nicht einem wichtigen Ergebnis der sog. *framing*-Diskussion, nach der das Verhalten kontextabhängig ist, also nicht einfach für alle Eventualitäten erlernten und verwendeten Mustern folgt (vgl. *Lindenberg* 1993). Die Grenze der positiven Netzwerkeffekte ist dort erreicht, wo die Reichweite der intensiven sozialen Bindungen endet. Wer jemals japanische Touristen im Ausland beobachtet oder Erinnerungen an den „Großen Pazifischen Krieg“ gelesen hat, wird einen lebhaften Eindruck davon bekommen haben, welch seltsame Wendungen das Verhalten nehmen kann, wenn die üblichen sozialen Schranken nicht mehr und übergeordnete moralisch-ethische Prinzipien ohnehin nicht greifen.

Kehren wir nach diesem Exkurs nun zu den Problemen der japanischen Wirtschaftspolitik zurück. Die oben diskutierten Agenturlösungen entsprechen offenbar dem Versuch, Verträge möglichst vollständig zu spezifizieren und etwaige Prinzipal-Agent-Probleme durch treffgenaue vertragliche Vereinbarungen zu reduzieren, wenn nicht sogar auszuschalten. Ein solches Vorgehen wird jedoch durch die Ubiquität des langfristigen Beziehungsgeflechtes außerordentlich behindert. Es sind positive Netzwerkeffekte wirksam, die eine Abkehr vom Koordinierungsmechanismus der langfristig angelegten Beziehungen in einzelnen Handlungs- oder Politikfeldern sehr erschweren. Dies entspricht im übrigen der Alltagserfahrung im Umgang mit japanischen Organisationen und Personen.

Selbst wenn man davon ausgehen könnte, dass durch geschickte Vertragsgestaltung und politisches Gespür eine im Prinzip funktionstüchtige Agentur entstünde, wäre immer noch fraglich, ob dies von der breiteren Öffentlichkeit und den Ansprechpartnern der Agentur auch so *perzipiert* würde. Das implizite Wissen um die positiven Netzwerkexternalitäten würde wohl die meisten zu der Einschätzung führen, dass die Agentur zwar formal funktionstüchtig erscheine, tatsächlich aber hinter den Kulissen die „alten“ Mechanismen wirksam seien. Ein Vertrauenseffekt bliebe von daher weitgehend aus.

Dass dies keine ganz unrealistische Vermutung ist, lässt sich anhand der Entwicklung der sog. Sonderkörperschaften (*tokushu hōjin*) belegen. Allgemein werden die Sonderkörperschaften so eingeschätzt, dass sie im wesentlichen als Versorgungsposten für Ex-Bürokraten gedient haben. Ihre schlechte wirtschaftliche Performance tat ein übriges, diesen Organisationsmodus zu diskreditieren (vgl. etwa *Johnson* 1978). Aktuell hat die Regierung *Koizumi* im Sommer 2001 angekündigt, den Ansatz für die Sonderkörperschaften im Budget 2002/2003 drastisch und überproportional zu reduzieren. Damit versucht *Koizumi* zu signalisieren, dass er es mit der Reform der öffentlichen Verwaltung ernst meine. Praktisch gleichzeitig verfolgt die Regierung seit Ende der 90er Jahre die Einrichtung von sog. unabhängigen Verwaltungskörperschaften (*dokuritsu gyōsei hōjin*), die formal dem Agenturgedanken beachtlich nahe kommen und bei deren konzeptioneller Entwicklung Erfahrungen etwa mit den britischen Quangos explizit ausgewertet wurden (vgl. etwa *Gyōsei kanri kenkyū sentā* 2001). An ihrer Einführung, die gegenwärtig umgesetzt wird, hat sich aber erhebliche Kritik entzündet. So gelten sie vielen als neuerlicher Versuch, das Handeln der Bürokraten aus dem Scheinwerferlicht der inzwischen sehr aufmerksam beobachteten öffentlichen Verwaltung zu nehmen. Im Zuge der Deregulierung sind die Verwaltungsabläufe inzwischen um einiges transparenter geworden, so dass ein Interesse der Bürokraten nur zu verständlich wäre, in weniger transparente Strukturen auszuweichen. Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich dagegen, dass die Ausgliederung von öffentlichen Bediensteten in scheinbar nicht-staatliche Bereiche das proklamierte Ziel einer markanten Senkung der Zahl

der Beamten in diesem Jahrzehnt zwar auf elegante Weise erfüllen könnte- es damit gleichzeitig jedoch auch umgeht. Während der Rückbau der *tokushu hōjin* und die Einführung von *dokuritsu gyōsei hōjin* im Sinne der Theorie der Wirtschaftspolitik durchaus als richtige Schritte gesehen werden können, machen die Möglichkeit des Missbrauchs und die öffentliche Perzeption dieser Maßnahmen vor dem Hintergrund kulturgeprägter Erwartungshaltungen die positiven Effekte in wesentlichen Teilen zunichte.

7. Chancen und Grenzen einer glaubhaften Selbstverpflichtung

Aus Sicht der Institutionenökonomik könnte ein Ausweg aus dieser mangelnden Glaubwürdigkeit darin bestehen, eine nachhaltige Selbstverpflichtung einzugehen bzw. sicherzustellen. Eine solche Selbstverpflichtung wäre dann glaubhaft, wenn die Justiz ihrer Aufsichtsfunktion über die Verwaltungsorgane (einschließlich der quasi-unabhängigen Agenturen) mit der nötigen Härte nachkäme bzw. darin gestärkt würde. Traditionell ist die Justiz in dieser Rolle allerdings eher schwach. Die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative gilt als nicht voll ausgebildet; dies kann an den einschlägigen Bestimmungen der Nachkriegsverfassung nachvollzogen werden (vgl. *Bolz* 1996, S. 259). Ein verwurzeltes *regulative belief* bezüglich der Eigenständigkeit einer „dritten Gewalt“ oder eines Absolutheitsanspruchs von Rechtssätzen ist nicht erkennbar (vgl. *Marutschke* 1999, S. 13-15); dahinter steht eine lange Historie obrigkeitlichen Denkens und unvollkommen spezifizierter Bindungsgeflechte¹⁰.

Heute drückt sich dieser Hintergrund in den Ernennungs- und Beförderungsmustern der japanischen Justiz aus, in welchen sich – wenn es sie gäbe - eine Unabhängigkeit der Rechtsausübung manifestieren müsste (vgl. *Haley* 1995). Die Richterschaft selber ist dafür zuständig, unter der Aufsicht des Obersten Gerichtshofs (OGH). Verfahren wie die regelmäßige Überprüfung, Rotation, kollegiale Entscheidungsverfahren, häufige Seminare und Konferenzen zur Weiterbildung haben eine sehr homogene Richterschaft entstehen lassen. Insofern ist die Position des OGH entscheidend für die Ausrichtung der gesamten Richterschaft. Die Ernennungen zum Richter am OGH sind *latent* stark von der Exekutive abhängig. Um einer direkten Einflussnahme aber vorzubeugen, hat sich der OGH auf eine vorsichtige, zurückhaltende Linie eingestimmt, die ihm bzw. dem Richtercorps insgesamt ein Höchstmaß an Autonomie im Innenverhältnis ermöglicht. Eine besondere Härte im Umgang mit der Exekutive kann von daher nicht erwartet werden und ist auch zumindest in der Vergangenheit nicht nachweisbar.

¹⁰ Vgl. zur Problematik der Zusammenhänge zwischen Recht und wirtschaftlicher Leistung auch *Weede* 2000, S. 312-314

Was oben bezüglich der öffentlichen Perzeption unabhängiger Einrichtungen gesagt wurde, gilt im übrigen auch in bezug auf die Justiz: „[m]ost Japanese citizens are not even aware of the [constitutional] principle that interpretation of the law is a matter for the courts, and instinctively turn to the bureaucrats if they need a law interpreted“¹¹.

Eine Alternative könnte darin gesehen werden, die Mechanismen des Agenturprinzips, der Regelorientierung bzw. der Unabhängigkeit der juristischen Aufsicht auf der *Verfassungsebene* zu stärken. Auch dies könnte die Glaubhaftigkeit einer Selbstbindung zum Ausdruck bringen. Eine Revision der Nachkriegsverfassung von 1947 in diese Richtung ist allerdings kaum vorstellbar. Die öffentliche Diskussion um die Verfassung wird nämlich von der Debatte um den Anti-Kriegspassus in Artikel 9 dominiert, welcher dem Land eigene Streitkräfte zur Kriegführung verbietet. Alle anderen Fragen treten hinter dieses politisch hochbrisante Thema zurück, und verschiedene, an sich relativ unproblematische Verfassungsänderungen wurden nie umgesetzt, weil damit auch wieder der Artikel zur Disposition gestanden und dies unüberwindbaren politischen Zwist bedeutet hätte.

Selbst im Falle einer Verfassungsänderung zur Stärkung der *rule of law* wäre noch fraglich, als wie glaubwürdig eine solche Selbstbindung der Politik in der Öffentlichkeit eingeschätzt würde. Bereits bezüglich der *Meiji*-Verfassung von 1889 ist offensichtlich, dass sie nicht der Umsetzung eines heroischen Prinzips der unvoreingenommenen Rechtsetzung diene, sondern vordergründig instrumental den Zielen der damaligen Oligarchie nämlich: das Ansehen im Ausland zu stärken und insbesondere die eigene Position im Innern unangreifbar zu machen. Auch die Nachkriegsverfassung war in diesem Sinne nur instrumental zu verstehen, um das Fortbestehen der japanischen Nation unter der alliierten Hegemonie zu sichern. Gerade der Artikel 9, dessen Wortlaut offenkundig zuwider gehandelt wurde und wird¹², zeigt, dass die Verfassung nicht als höchster Maßstab politischen Agierens gesehen wird und damit staatliches Handeln auch nicht glaubhaft binden kann.

8. Dynamisierte Alternativen zur Förderung einer verlässlichen wirtschaftspolitischen Ordnung

Bisher wurden mit dem Agenturmodell und der Beschränkung staatlichen Handelns durch Regelsetzung zwei Alternativen diskutiert, um ganz konkret und *direkt* eine „bessere“ Wirtschaftspolitik zu schaffen. (Auf die Grenzen eines institutionellen Designs zwischen Evolution und Intention wurde dabei hingewiesen). Im Sinne einer Dynamisierung kann nun

¹¹ Uchida, M., The Iron Triangle: Bureaucrats, Businessmen and Politicians at the Core of Corruption, in: Tokyo Business Today, November 1993, S. 7, zitiert nach: Keehn 1997, S. 327

¹² Der Artikel 9 besagt im Absatz 2 ganz deutlich: „... rikukaikūgun sono ta no senryoku wa, kore o hoji shinai“ (Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie anderes kriegerisches Potential werden nicht unterhalten).

danach gefragt werden, inwieweit Prozesse in Gang kommen bzw. gesetzt werden könnten, welche die Wirtschaftspolitik zumindest in eine solche Richtung bewegen. In erster Linie ist dabei an Mechanismen des politischen Wettbewerbs zu denken (vgl. etwa *Tietzel* 1998). Dazu sollen hier zwei Fragenkreise aufgegriffen werden: zum einen Aspekte der direkten Demokratie, und zwar hinsichtlich des Einflusses zivilgesellschaftlicher Organisationen, sowie zum anderen das Potential eines intergouvernementalen Wettbewerbs.

Elemente *direkter* Demokratie, über die ein Verwaltungshandeln überwacht werden könnte, sind in Japan durchaus vorhanden. Insbesondere Referenden werden in der Verfassung verschiedentlich erwähnt (vgl. *Vosse* 1999, S. 43). In der Nachkriegsgeschichte hat es verschiedene „Bürgerbewegungen“ gegeben, etwa im Zusammenhang mit der Diskussion um den Sicherheitsvertrag mit den USA und den Vietnamkrieg. Seit den späten 90er Jahren ist eine neue Dynamik zu beobachten, wobei diese insbesondere von der regionalen/lokalen Ebene ausgeht. Eine zunehmende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der öffentlichen Verwaltung ist eine zentrale Ursache für diese Tendenz. Dass sie insbesondere auf der lokalen/regionalen Ebene zu beobachten ist, dürfte organisatorische Gründe haben. Zum einen sind die Probleme auf dieser Ebene besonders konkret zu spüren, so dass Interessen leichter zu bündeln sind. (Eine erste wichtige Bürgerbewegung des „neuen“ Typs ist beispielsweise auf Okinawa zu beobachten, wo die Bevölkerung seit Jahrzehnten unter der massiven Präsenz amerikanischer Truppen leidet). Zum anderen stehen auf einer höheren, nationalen Ebene rechtliche Probleme einer effektiven Interessenorganisation entgegen. Trotz eines neuen Gesetzes für gemeinwirtschaftliche Organisationen (1998) sind z. B. Beitragszahlungen immer noch nicht steuerlich absetzbar, so dass sich kaum schlagkräftige nationale Gruppen wie in westlichen Industrieländern gebildet haben. Bezüglich der Bedeutung kultureller Faktoren ist darauf hinzuweisen, dass es eine große Tradition gemeinschaftlicher Organisationsformen gibt, sich diese aber häufig aus sozialen Obligationen, etwa im dörflichen und nachbarlichen Umfeld, ergaben. Es ist fraglich, ob diese Tradition Anknüpfungspunkte für die Bündelung individueller Interessen im Sinne „moderner“ Bürgerbewegungen bietet.

Eine noch größere Rolle von gemeinwirtschaftlichen Organisationen hätte insofern positive Wirkungen, als eine zusätzliche Kontrollebene für Verwaltungshandeln bzw. Agenturhandeln eingezogen würde (vgl. das obige idealisierte Modell von Agenturen). Da es sich bei solchen Bürgergruppen um Außenseiter handelt, wäre dies zu begleiten von einer erhöhten Transparenz und *accountability* staatlicher bzw. halb-staatlicher Stellen - zumindest würde ein beständiger Druck in diese Richtung entstehen. Eine solche Institutionenpolitik kann aber auch ihre Schattenseiten haben, denn es ist schwer abzuschätzen, welche politisch-soziale Dynamik entsprechende Gruppen entfalten würden. Einige Nachfolgegruppen der frühen, US-kritischen

Bewegungen haben z. B. eine Wendung bis hin zum Terrorismus genommen, was keineswegs ein Mehr an Rechtsstaatlichkeit bewirkt hat. Die Sorge um den Inhalt der Pandorabüchse dürfte die Regierung im übrigen gerade dazu bewogen haben, mit dem Gesetz von 1998 noch keine Steuerabzugsfähigkeit eingeführt zu haben (vgl. *Pekkanen* 2000).

Eine zweite Ebene der Dynamisierung stellt die Förderung des intergouvernementalen *Wettbewerbs* dar. Man könnte sich davon eine intensiviertere Suche nach stabilen und verlässlichen Formen von Wirtschaftspolitik und ein gegenseitiges Lernen der Gebietskörperschaften erhoffen¹³. Japan ist allerdings bisher von einem starken Zentralstaat geprägt. Die Möglichkeiten der 47 Präfekturen sowie der Gemeinden, eine eigenständige Politik zu betreiben, sind sehr begrenzt und auch durch neue Optionen im Rahmen einer administrativen Dezentralisierung, wie sie seit Mitte der 90er Jahre offiziell propagiert wird, noch nicht wesentlich größer geworden (vgl. *Pascha / Robaschik* 2001).

Es ist klar, dass einer stärkeren Föderalisierung des Landes klare, wohlorganisierte Interessen entgegenstehen. Problematisch ist auch das starke Wohlstandsgefälle zwischen führenden Regionen wie Kanto (um Tokyo) oder Kansai (um Osaka) und benachteiligten Gegenden wie den Inseln Shikoku im Süden oder Hokkaido im Norden. Auch in einem neuen System wären also umfangreiche Finanztransfers vorzusehen, was zu erheblichen Spannungen führen dürfte. Auf diese offensichtlichen Schwierigkeiten, die jedoch nicht unüberwindbar scheinen, braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden (vgl. dazu *Pascha* 1999).

Interessanter erscheint die Betrachtung aus dem Blickwinkel politischer Kultur, zumal eine Vorstellung von den „Vereinigten Staaten von Japan“ angesichts der schon erwähnten Homogenität des Landes fast denkunmöglich scheint. Tatsächlich waren die alten Provinzen vor der *Meiji*-Modernisierung (Mitte des 19. Jahrhunderts) durch ein nicht unbeträchtliches Maß an Autonomie gekennzeichnet (vgl. *Hall* 1968). Die anschließende Zentralisierung war eine bewusste, auch das Instrument der Ideologie geschickt nutzende Strategie der neuen Machtheber, ihre eigene Position zu festigen. Seit einem guten Jahrzehnt ist allerdings eine Tendenz zu erkennen, regionale Lebensbezüge wiederzuentdecken und neu zu reflektieren (vgl. *Kreiner* (Hg.) 1996). Ein solcher Blick auf die Region ist nicht einfach als eine melancholische Rückbesinnung misszuverstehen, sondern er folgt auch bestimmten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Vorstellungen, die auf der nationalen Ebene nicht befriedigend aufgenommen werden. Besonders häufig hört man regionalistische Töne beispielsweise aus Kansai, dem früheren kaufmännischen Zentrum des Landes. In den Äußerungen ist häufig eine zumeist unterschwellige Kritik an „Tokyo“ mit seinen hierarchischen, vertikalen Insiderpyramiden

herauszuhören. Von dieser Regierungszentrale sah man sich verdrängt, und die Zukunft könnte deshalb in einem offeneren, die Rolle des Staates zurückdrängenden Wirtschaftsraum mit etwa 30 Millionen Einwohnern liegen. Es handelt sich bei diesen Denkansätzen selbstverständlich nicht um wohlbegründete Analysen, sondern im besten Fall um eine Neuinterpretation von *regulative beliefs*, die auf einen eher in der Vorstellung, denn in Wirklichkeit so strukturierten geografischen Raum bezogen sind. Während in Bezug auf Kansai also durchaus interessante Leitbilder existieren, die eine Basis für einen fruchtbaren Wettbewerb der Regionen schaffen könnten, tun sich andere Landesteile wesentlich schwerer. Die Sorge um die mangelnde Fairness einer regionalen Neuordnung, von der angenommen wird, dass sie jedenfalls zunächst einmal vor allem den starken Regionen zugute kommt, stellt eine wesentliche Hürde und Bremse dar, wenn ein wirtschaftspolitischer Diskussionsprozess zur Föderalisierung des Landes weiter an Fahrt gewinnen soll.

9. Fazit

Ausgehend von der These, dass das Vertrauen in Japans wirtschaftspolitische Ordnung verloren gegangen ist und dies wesentlich zu der anhaltenden Wachstumsschwäche des Landes beigetragen hat, wurde im vorliegenden Papier nach den Möglichkeiten für einen nachhaltigen Reformprozess gefragt. Entsprechende Entwicklungen stellen sich nicht nur auf der Basis gegebener Interessen dar, sondern nehmen auch Bezug auf die kognitive Ebene, auf die Perzeptionen der Beteiligten. Damit werden die Suche nach wie die Beurteilung von wirtschaftspolitischen Ordnungsalternativen maßgeblich von der kulturellen Einbettung mitbestimmt. Für den außenstehenden Beobachter ist es naturgemäß schwierig, in dieser Lage gültige und trennscharfe Aussagen zu treffen, welche die vielfachen Bedingtheiten und Spiegelungen kulturell gefärbter Sichtweisen berücksichtigen (vgl. *Herrmann-Pillath* 2000) und normative von positiven Aspekten sauber trennen. Hier wurde versucht, aus der *allgemeinen* Literatur stabile, verlässliche Lösungsansätze zu skizzieren und zu fragen, ob sie sich vor dem Hintergrund der in Japan zu berücksichtigenden Kulturphänomene in einem evolutionär-kognitiven Prozess der wirtschaftspolitischen Problementstehung und –behandlung durchsetzen können. In diesem Sinne wurde der Ansatz der Agenturlösung untersucht, die Frage glaubhafter Selbstbindung von Wirtschaftspolitik diskutiert und die möglichen Beiträge einer Bürgerbeteiligung im wirtschaftspolitischen Prozess sowie eines intergouvernementalen Wettbewerbs in Rechnung gestellt.

¹³ Auf die Frage, ob ein verstärkter Föderalismus bzw. Wettbewerb zwischen verschiedenen Ordnungssystemen grundsätzlich positiv wirkt oder dies durch negative Wirkungen zum Teil oder auch gänzlich kompensiert wird, z. B. durch einen ruinösen Steuersenkungswettlauf, kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. etwa *Apolte* 1999.

Insgesamt überwog die Skepsis, selbst wenn konstatiert werden konnte, dass sich einzelne Elemente möglicher Lösungsansätze in der Realität bereits abzeichnen. Gemeint sind hiermit die wenigstens formale Stärkung unabhängiger Instanzen wie der Bank von Japan und der Finanzaufsichtsbehörde, die wachsende Rolle zivilgesellschaftlicher Nicht-Regierungsorganisationen sowie erste Ansätze einer auch räumlichen Dezentralisierung von Regierungs- und Verwaltungsaufgaben. Die bestehenden, auf Langfristigkeit angelegten Beziehungsgeflechte („generalisierte Austauschbeziehungen“) bilden jedoch ein hochwirksames Netzwerk, dass sich – wie bei informellen Institutionen oft vermutet – nur langsam ändern dürfte. Wo es mit den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit von Gewaltenträgern konfligiert, wird sich oft das informelle Handlungsschema durchsetzen. Dies wiederum wird kein rückhaltloses Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit von Regelerorientierung und Unabhängigkeit entstehen lassen.

Ausgespart blieb bei unseren Überlegungen die Frage, ob sich im japanischen Kontext möglicherweise ganz andere, (noch) nicht in der allgemeinen Literatur erfasste Lösungsansätze für einen stabilen wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmen entwickeln könnten. Gerne wird in diesem Zusammenhang leerformelhaft auf die Offenheit von Entwicklung bzw. “Evolution” hingewiesen. Vorliegende Versuche, etwa *Pempels* Überlegungen hinsichtlich eines “*regime shift*” (1998) oder *Dores* fast trotzig formulierte Betonung eines japanischen “*welfare capitalism*” (2000), versuchen eine solche Argumentation, sind allerdings m. E. aufgrund ihrer Unschärfe bisher einer genaueren Überprüfung kaum zugänglich.

Literatur

- Apolte*, Thomas (1999), Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Tübingen.
- BoJ* (Bank of Japan) (2001), Monthly Report of Recent Economic and Financial Developments, Tokyo, July.
- Boltho*, Andrea / *Corbett*, Jenny (2000), The Assessment: Japan's Stagnation – Can Policy Revive the Economy?, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 16, No. 2, S. 1-17.
- Bolz*, Herbert (1996), Judicial Review in Japan: The Strategy of Restraint, in: Port, Kenneth (Hg.), Comparative Law. Law and the Legal Process in Japan, Durham, S. 248-262, ursprünglich erschienen in: Hastings International and Comparative Law Review 87 (1980).
- Brown*, Robert J. (1999), The ministry of finance: bureaucratic practices and the transformation of the Japanese economy, Westport.
- Distelrath*, Günther (1996), Die japanische Produktionsweise. Zur wissenschaftlichen Genese einer stereotypen Sicht der japanischen Wirtschaft, München.
- Dore*, Ronald (2000), Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism. Japan and Germany versus the Anglo-Saxons, Oxford et al.
- Dunleavy*, Patrick (1991), Democracy, Bureaucracy and Public Choice, Hemel Hempstead.
- Economist*, The (1996), A new kind of quangocrat, 27 April 1996, download von www.economist.com/archive/view.cgi am 22.11.1999.
- Economist*, The (1998a), Who's really who. How to become „great and good“, 3 January 1998, download von www.economist.com/archive/view.cgi am 22.11.1999.
- Economist*, The (1998b), Where the power lies in Britain, 18 April 1998, download von www.economist.com/archive/view.cgi am 22.11.1999.
- Eisenstadt*, Shmuel (1994), Japan: Non-Axial Modernity and the Multiplicity of Cultural and Institutional Programmes of Modernity, in: Kreiner, Josef (Hg.), Japan in Global Context, München.
- Frey*, Bruno S. (1977), Moderne Politische Ökonomie: Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik, München und Zürich.
- Gluck*, Carol (1985), Japan's Modern Myths - Ideology in the Late Meiji Period, Princeton.
- Goodin*, Robert (1996), Institutions and Their Design, in: Goodin, Robert (Hg.), The Theory of Institutional Design, Cambridge et al., S. 1-53.
- Gyôsei kanri kenkyû sentô* (Forschungszentrum zur Verwaltungsaufsicht) (2001), Gyôsei kaikaku no shakai keizai e no eikyô ni kansuru chôsa kenkyû - dokuritsu gyôsei hôjin seidô no sôsetsu (Forschungsbericht zum Einfluss der Verwaltungsreform auf die Sozioökonomie - Die Einführung

- des Systems der unabhängigen Verwaltungskörperschaften), hrsg. von der Nippon Foundation, Tokyo.
- Haley*, John (1995), Judicial Independence in Japan Revisited, in: *Law in Japan*, Vol. 25:1, S. 1-18.
- Hall*, John (1968), From Tokugawa to Meiji in Japanese Local Administration, in: *Hall, John / Jansen, Marius (Hg.), Studies in the Institutional History of Early Modern Japan*, Princeton, S. 375-386.
- Hayek*, Friedrich August von (1975), Die Anmaßung von Wissen, in: *ORDO*, 26, S. 12-21.
- Herrmann-Pillath*, Carsten (2000), Wirtschaftsordnung und Kultur aus evolutorischer Sicht, in: *Leipold, Helmut / Pies, Ingo (Hg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven*, Stuttgart.
- IMF* (International Monetary Fund) (2000), Japan: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation, IMF Staff Country Report No. 00/98, August, download über www.imf.org
- Ishikawa*, Tatsuya / *Yajima*, Yasuhide (2001), The Household Savings Paradox – The Population is Aging, but Workers' Households are Saving More, in: *NLI Research No. 153* (June), hrsg. vom NLI Research Institute, Nippon Life Insurance Co., Tokyo, S. 1-17.
- Johnson*, Chalmers (1978), Japan's public policy companies, Washington, D. C.
- Johnson*, Chalmers (1982), MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy 1925-1975, Stanford.
- Keehn*, E. B. (1997), Virtual Reality in Japan's Regulatory Agencies, in: *Baum, Harald (Hg.), Japan: Economic Success and Legal System*, Berlin/New York, S. 321-330.
- Keehn*, E. B. (1998), The Mandarins of Kasumigaseki, Basingstoke.
- Kester*, Carl W. (1996), American and Japanese Corporate Governance: Convergence to Best Practice?, in: *Berger, Suzanne / Dore, Ronald (Hg.), National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca und London, S. 107-137.
- Kevenhörster*, Paul (2002), Teil 3 "Politik", in: *Kevenhörster, Paul / Pascha, Werner / Shire, Karen, Länderbericht Japan – Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*, Opladen, im Erscheinen.
- Koch*, Lambert (1998), Problemstellung und -behandlung im wirtschaftspolitischen Prozeß, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 118, S. 597-622.
- Komiya*, Ryûtarô (1975), *Gendai Nihon keizai kenkyû* (Forschungen zur gegenwärtigen japanischen Wirtschaft), Tokyo.
- Komiya*, Ryutaro (1986), Industrial Policy in Japan, in: *Japanese Economic Studies*, XIV (4), S. 51-81.
- Kreiner*, Josef (Hg.) (1996), *Chiikisei kara mita Nihon* (Japan aus der Sicht von Regionalität), Tokyo.
- Krugman*, Paul (1998), It's Baaack: Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, S. 137-205.

- Lal, Deepak* (1999), Culture, Democracy and Development: The Impact of Formal and Informal Institutions on Development, Papier zur IMF Conference on Second Generation Reforms, www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/lal.htm, abgerufen am 16.05.2000.
- Lindenberg, Siegwart* (1993), Framing, Empirical Evidence, and Applications, in: Herder-Dorneich, Philipp u. a. (Hg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 12, S. 11-38.
- McKinnon, Richard / Ohno, K.* (1999), The Foreign Exchange Origins of Japan's Economic Slump in the 1990s: The Interest Rate Trap, Manuskript, zitiert nach Boltho und Corbett 2000, a.a.O.
- Meier, A. / Slembeck, T.* (1994), Wirtschaftspolitik: Ein kognitiv-evolutionärer Ansatz, München und Wien.
- Morishima, Michio* (1982), Why has Japan succeeded?, Cambridge.
- Murakami, Yasusuke et al.* (1975), Bunmei toshite ie shakai (Die ie-Gesellschaft als Zivilisation), Tokyo.
- Murakami, Yasusuke / Rohlen, Thomas* (1992), Social exchange aspects of the Japanese political economy: culture, efficiency and change, in: Kumon, Shumpri / Rosovsky, Henry (Hg.), The political economy of Japan 3, Stanford, S. 63-108.
- Noguchi, Yukio* (1992), Baburu no keizaigaku (Die Ökonomik der Bubble), Tokyo.
- North, Douglass* (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
- Ono, Nobuo / Itotani, Koichi* (2001), Life Course Research of Middle and Old-Aged persons (Part 2) – Panel Study Results on Household Finances (1999), in: NLI Research No. 153 (June), hrsg. vom NLI Research Institute, Nippon Life Insurance Co., Tokyo, S. 18-27.
- Pascha, Werner* (2002), Kultur und Wirtschaft – Der Einfluß der Kultur auf Ostasiens wirtschaftliche Entwicklung, in: Herrmann-Pillath, Carsten / Lehmann-Waffenschmidt, Marco (Hg.), Handbuch der evolutischen Ökonomik, im Erscheinen.
- Pascha, Werner* (2001), Japan: Ist ein Ende der wirtschaftlichen und politischen Konsolidierung in Sicht?, in: Draguhn, Werner (Hg.), Wirtschaftliche Potenziale und politische Stabilität in Asien, Hamburg, S. 99-126.
- Pascha, Werner* (1999), Federalism in Japan - Only a Fancy?, in: Hunter, Janet (Hg.), Japan: State and People in the Twentieth Century, London School of Economics, STICERD Discussion Paper JS/99/368, S. 105-145.
- Pascha, Werner* (1996), On the Analysis of Change and Continuity in Japan's Socio-Economy, in: Metzger-Court, Sarah / Pascha, Werner (Hg.), Japan's Socio-Economic Evolution: Continuity and Change, Folkestone, S. 27-49.
- Pascha, Werner / Robaschik, Frank* (2001), The Role of Japanese Local Governments in Stabilisation Policy, Duisburg Working Paper on East Asian Studies, No. 40.

- Pekkanen, Robert* (2000), Japan's New Politics: The Case of the NPO Law, in: *Journal of Japanese Studies*, 26:1.
- Pempel, T. J.* (1998), *Regime Shift. Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*, Ithaca und London.
- Pempel, T. J. / Tsunekawa, K.* (1979), Corporatism without Unions, in: *Schmitter, Philippe / Lehmbruch, Gerhard* (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London/Beverly Hills, S. 231-270.
- Posen, Adam* (1998), *Restoring Japan's Economic Growth*, Washington, D. C.
- Richter, Rudolf / Furubotn, Eirik*, (1999), *Neue Institutionenökonomik*, 2. A., Tübingen.
- Ridley, F. F. / Wilson, David* (Hg.), 1995, *The Quango Debate*, Oxford et al.
- Ramseyer, Mark, J. / Rosenbluth, F.* (1993), *Japan's Political Marketplace*, Cambridge (Ma.).
- Schaede, Ulrike* (1997), The „Old Boy“ Network and Government-Business relationship in Japan, in: *Baum, Harald* (Hg.), *Japan: Economic Success and Legal System*, Berlin/New York.
- Slembeck, Tilman* (1997), The Formation of Economic Policy: A Cognitive-Evolutionary Approach to Policy-Making, in: *Constitutional Political Economy*, 8, S. 225-254.
- Streit, Manfred* (1991), *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 4. A., Düsseldorf.
- Strube, Jens* (2001), *Der Japanische Yen als internationale Währung*, Baden-Baden.
- Tanaka, Stefan* (1993), *Japan's Orient. Rendering past into history*, Berkeley.
- Tietzel, Manfred* (1998), Politischer Wettbewerb als Aufgabe: Konstitutionelle Voraussetzungen der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Cassel, Dieter* (Hg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, S. 679-710.
- Tu, W. M.* (Hg.) (1996), *Confucian Traditions in East Asian Modernity: Moral Education and Economic Development in Japan and the Four Mini-Dragons*, Harvard University Press, Cambridge Mass. / London.
- Vosse, Wilhelm* (1999), The Emergence of a Civil Society in Japan, in: *Japanstudien. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*, Band 11, S. 31-53.
- Weede, Erich* (2000), *Asien und der Westen*, Baden-Baden.
- Weingast, Barry* (1984), The congressional-bureaucratic system: A principal agency perspective (with application to the SEC), in: *Public Choice*, 44, S. 147-191.

Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften

Seit Juli 1995 publiziert das Institut für Ostasienwissenschaften eine eigene Reihe von Arbeitspapieren. Sie werden in begrenzter Zahl kostenlos abgegeben. Mit * gekennzeichnete Papiere sind zudem über Internet abrufbar.

Bestelladresse / procurement address

Institut für Ostasienwissenschaften
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg
47048 Duisburg
e-mail: oawiss@uni-duisburg.de

Duisburg Working Papers on East Asian Studies

Since July, 1995, the Institute of East Asian Studies publishes its own series of working papers which are available free of charge. Papers marked * can be called up on the Internet.

Internet download

<http://www.uni-duisburg.de/institute/oawiss/publikationen>

- | | |
|----------------|--|
| No. 20 / 1999* | Vereinigung für sozialwissenschaftliche Japanforschung e.V. (Hrsg.):
Grenzgänge: Quo vadis sozialwissenschaftliche Japanforschung? Methoden-
und Zukunftsfragen |
| No. 21 / 1999* | Th. Heberer
Entrepreneurs as Social Actors: Privatization and Social Change in China
and Vietnam |
| No. 22 / 1999* | N. Bastian
Wettbewerb im japanischen Fernsehmarkt - Neue Strukturen durch Kabel-
und Satellitenfernsehen? Eine wettbewerbstheoretische Analyse |
| No. 23 / 1999* | W. Pascha
Corruption in Japan - An Economist's Perspective |
| No. 24 / 1999* | Th. Heberer, A. Kohl, T. Lai, N.D. Vinh
Aspects of Private Sector Enterprises in Vietnam |
| No. 25 / 1999* | C. Derichs
Nationbuilding in Malaysia under Conditions of Globalization |
| No. 26 / 1999* | S. Steffen
Der Einsatz der Umweltpolitik in der japanischen Elektrizitätswirtschaft |
| No. 27 / 1999* | C. Derichs, T. Goydke, W. Pascha (Hg.)
"Task Force": Ein Gutachten zu den deutschen/europäischen Außen- und
Außenwirtschaftsbeziehungen mit Japan |
| No. 28 / 1999 | R. Dormels
Regionaler Antagonismus in Südkorea |
| No. 29 / 2000 | K. Lichtblau, W. Pascha, C. Storz (Hrsg.)
Workshop Klein- und Mittelunternehmen in Japan V. - Themenschwerpunkt
M & A in Japan – ein neues Instrument der Unternehmenspolitik? – |
| No. 30 / 2000* | K. Shire, J. Imai
Flexible Equality: Men and Women in Employment in Japan |

- No. 31 / 2000* Th. Heberer
Some Considerations on China's Minorities in the 21st Century: Conflict or conciliation?
- No. 32 / 2000* Th. Heberer, S. Jakobi
Henan - The Model: From Hegemonism to Fragmentism. Portrait of the Political Culture of China's Most Populated Province
- No. 33 / 2000* W. Flüchter
German Geographical Research on Japan
- No. 34 / 2000* U. Jürgens, W. Pascha, C. Storz
Workshop Organisation und Ordnung der japanischen Wirtschaft I
- Themenschwerpunkt: "New Economy" - Neue Formen der Arbeitsorganisation in Japan -
- No. 35 / 2001* C. Derichs, Th. Heberer, P. Raszelenberg (Hg.)
Task Force – Ein Gutachten zu den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen Ostasien-NRW
- No. 36 / 2001* Th. Heberer
Falungong - Religion, Sekte oder Kult?
Eine Heilsgemeinschaft als Manifestation von Modernisierungsproblemen und sozialen Entfremdungsprozessen
- No. 37 / 2001* Zhang Luocheng
The particularities and major problems of minority regions in the middle and western parts of China and their developmental strategy
- No. 38 / 2001* C. Derichs
Interneteinsatz in den Duisburger Ostasienwissenschaften: Ein Erfahrungsbericht am Beispiel des deutsch-japanischen Seminars „DJ50“
- No. 39 / 2001* Anja-Désirée Senz, Zhu Yi
Von Ashima zu Yi-Rap: Die Darstellung nationaler Minderheiten in den chinesischen Medien am Beispiel der Yi-Nationalität
- No. 40 / 2001* W. Pascha, F. Robaschik
The Role of Japanese Local Governments in Stabilisation Policy
- No. 41 / 2001* Thomas Heberer, Claudia Derichs (Hg.)
Task Force – Ein Gutachten zu Beschäftigungspolitik, Altersvorsorge und Sozialstandards in Ostasien
- No. 42 / 2002* Karin Adelsberger, Claudia Derichs, Thomas Heberer, Patrick Raszelenberg
Der 11. September und die Folgen in Asien. Politische Reaktionen in der VR China, Japan, Malaysia und Vietnam
- No. 43 / 2002* Werner Pascha, Klaus Ruth, Cornelia Storz (Hg.)
Workshop Organisation und Ordnung der japanischen Wirtschaft II
Themenschwerpunkt: Einfluss von IT-Technologien auf Strukturen und Prozesse in Unternehmen
- No. 44 / 2002* Werner Pascha
Wirtschaftspolitische Reformen in Japan – Kultur als Hemmschuh?